

MÉMOIRE

DE LA

CORPORATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC

EN REGARD DU LIVRE BLANC

SUR

LA RÉORGANISATION MUNICIPALE ET DES PROJETS DE LOI

NUMÉROS 124 ET 134

26 MAI 2000

PRÉSENTATION

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec regroupe près de six cents membres qui occupent tous des fonctions reliés à l'administration générale des municipalités, soit au niveau de la direction générale, de la trésorerie, du greffe, du contentieux ou autre.

Parmi les objectifs poursuivis par la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec se retrouve notamment celui de contribuer à l'évolution de la législation municipale.

C'est donc avec un grand intérêt que nous soumettons le présent mémoire qui regroupe les quelques commentaires que nous avons à formuler tant sur le Livre blanc lui-même que sur les projets de loi numéros 124 et 134, compte tenu du fait que ces trois documents sont directement reliés entre eux.

Suivant la discipline que notre corporation s'est toujours imposée, nous éviterons de nous prononcer sur les questions qui relèvent strictement du débat politique, cette responsabilité appartenant davantage aux élus municipaux. Cependant, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec, forte de l'expérience de ses membres dans la gestion quotidienne des municipalités et des lois qui leur sont applicables, entend profiter de l'occasion qui lui est offerte pour formuler ses commentaires sur certains éléments apparaissant au Livre blanc sur la réorganisation municipale et aux projets de loi déposés.

LIVRE BLANC SUR LA RÉORGANISATION MUNICIPALE

1. Réglementation d'urbanisme – règles de consultation

À la page 56 du Livre blanc, il est mentionné que "**les règles de consultation auprès de la population en matière de réglementation d'urbanisme prévues dans la loi doivent être revues, y compris pour Montréal et Québec, afin de rendre la procédure plus simple et plus efficace et de favoriser la transparence du processus décisionnel pour les citoyens et les citoyennes.**"

La C.O.M.A.Q. ne peut que souscrire à cette intention manifestée clairement dans le Livre blanc et réitérer les commentaires maintes fois répétés à l'effet que cette révision des règles de consultation s'impose.

Nous nous permettons de reprendre ci-après le constat que nous formulons dans un mémoire présenté en date du 4 juillet 1995, relativement à la révision de la procédure prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

L'expérience vécue par les membres de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec, depuis l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, nous porte à affirmer que le contenu de la loi a été dévié de son objectif premier, soit l'implication du citoyen dans la prise de décision en urbanisme. En voulant protéger les droits de citoyens, le législateur a élaboré une procédure qui s'avère complexe, lourde à administrer et difficile à comprendre par les citoyens.

L'évolution de la loi a même entraîné une forme de désinformation. La multiplicité des avis lors d'un changement de zonage affectant des personnes différentes a de quoi rendre perplexe, surtout lorsque l'on sait que le contenu de ces avis est rédigé essentiellement sur la base d'exigences légales beaucoup plus que d'une communication efficace auprès des citoyens.

Au fil des années, particulièrement depuis 1993, chaque fois que le législateur est intervenu et a modifié la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* avec pour objectif, semble-t-il, de simplifier et de clarifier la procédure, c'est l'objectif complètement inverse qui a été atteint, c'est-à-dire que la loi a été rendue chaque fois plus complexe et plus lourde à administrer.

Il est important plus que jamais de revoir plusieurs aspects de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et, de façon incidente, de la *Loi sur les élections et les référendums* dans les municipalités, de façon à alléger la procédure, à uniformiser les délais et, surtout, à rendre l'information auprès des citoyens plus claire, plus accessible et plus efficace.

Dans le cadre d'un tel exercice, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec serait certes heureuse de contribuer à cette entreprise et de mettre à profit l'expertise de ses membres tant au niveau de la réflexion que de l'élaboration des règles de consultation à inscrire dans la loi.

Υ. **Statut des cadres municipaux**

À la page 68 du Livre blanc, il est fait référence à l'article 122 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* qui prévoit la protection de l'emploi, du traitement et des avantages sociaux des employés non syndiqués, notamment des cadres municipaux, à l'occasion d'un regroupement.

De plus, dans le cadre du projet de loi numéro 124, un nouvel article 173.1, similaire à l'article 122, serait inséré à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* pour prévoir les situations qui découlent d'une annexion.

Lorsqu'il y a regroupement d'un nombre restreint de municipalités en vue de former une nouvelle municipalité, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas de difficulté importante reliée à l'intégration des cadres municipaux.

L'expérience nous a amplement démontré qu'une telle intégration se faisait de façon ordonnée et harmonieuse, le tout dans le respect des personnes impliquées et de leurs droits.

Sans présumer de l'avenir, advenant une situation où un regroupement impliquerait un nombre important de municipalités, nous soumettons que les mécanismes appropriés devraient être prévus afin d'assurer que l'intégration des cadres municipaux soit faite dans le respect des personnes en cause et de leurs droits.

Il serait trop facile de profiter d'une "**réorganisation administrative**" faisant suite au regroupement pour justifier des décisions affectant le lien d'emploi des cadres municipaux en cause.

En conformité avec les buts corporatifs inscrits à la loi constitutive de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec, nous nous permettons d'insister auprès des autorités législatives pour prévoir que, dans les cas d'annexion et de regroupement, aucun cadre municipal ou autre fonctionnaire non syndiqué ne puisse être mis à pied, même dans le cadre d'une réorganisation administrative faite suivant les règles.

Les expériences vécues au gouvernement du Québec et ailleurs devraient permettre d'établir des mesures adéquates devant s'imposer dans le cadre de ce genre de regroupement.

PROJET DE LOI 124 – LOI MODIFIANT LA *LOI SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE MUNICIPALE* ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES.

١. **Regroupement - élection régulière ou partielle**

En vertu de l'article 1 du projet de loi numéro 124, il est proposé que la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* soit modifiée par l'insertion des nouveaux articles 125.1 à 125.11.

Notre commentaire se limite au texte de l'article 125.10, en suggérant que le second alinéa proposé soit réécrit pour exprimer plus clairement l'objectif visé.

٢. **Cadres municipaux**

Quant à l'article 2 en vertu duquel un nouvel article 173.1 serait inséré à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, nous vous référons aux commentaires que nous avons formulés précédemment en regard du Livre blanc sur la réorganisation municipale.

٣. **Caractère local ou supralocal d'un équipement, d'un service ou d'une activité**

En vertu de l'article 8 du projet de loi, la *Loi sur la commission municipale* serait modifiée pour y ajouter les nouveaux articles 24.5 à 24.12 regroupés dans une nouvelle "**section IV.I**".

En fonction plus spécifiquement des articles 24.5 et 24.6 proposés, il est prévu que le ministre peut "**demander à la Commis-**

sion de faire une étude visant à déterminer, notamment, le caractère local ou supralocal de cet équipement".

En vertu de l'article 24.12, une telle demande peut également concerner un service ou une activité.

Compte tenu des implications financières qui peuvent découler du rapport à être produit par la Commission municipale, la C.O.M.A.Q. s'interroge sur les règles que devra suivre la Commission quant à la tenue de son étude, préalablement à la production de son rapport.

Nous comprenons qu'il ne s'agit pas d'une enquête au sens des articles 22 et 23 de la *Loi sur la Commission municipale* ou d'un arbitrage au sens des articles 24 et suivants de cette loi.

Cependant, nous croyons que certaines règles de procédure et de consultation devraient être prévues pour une telle étude et, en ce sens, il peut être utile de s'inspirer des règles proposées dans le cas d'une étude portant sur le regroupement de municipalités, comme cela apparaît aux articles 125.4 et suivants qui seraient insérées à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* en vertu de l'article 1 du projet de loi numéro 124.

**PROJET DE LOI NUMÉRO 134 - LOI SUR LA COMMUNAUTÉ
MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL**

En se référant à l'échéancier produit en Annexe I au Livre blanc sur la réorganisation municipale, nous comprenons que le projet de loi numéro 134 doit être vu comme une "**loi - cadre portant sur la création de la Communauté métropolitaine de Montréal**".

Ce n'est qu'au cours de l'automne 2000 qu'un autre projet de loi serait déposé en vue de l'adoption d'une loi qui établirait "**les modalités de mise en œuvre des communautés métropolitaines**".

Nous pouvons comprendre que cette approche peut expliquer le fait que le projet de loi numéro 134 soit incomplet quant aux règles de fonctionnement de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Le texte déposé nous amène néanmoins à formuler les commentaires qui suivent:

1. **Vice-président du conseil**

Contrairement à l'article 14 qui établit certaines modalités relatives à la désignation et au mandat du président de la Communauté, nous notons que l'article 15 est plutôt silencieux en ce qui a trait au poste de vice-président.

Nous croyons qu'il serait approprié de compléter en conséquence le texte de cet article.

ϣ. Délégation au Comité exécutif

L'article 50 du projet de loi prévoit certaines restrictions devant être respectées par le conseil au moment où il délègue certaines responsabilités au comité exécutif.

En référence aux articles 73 et suivants qui prévoient les responsabilités du conseil à l'égard du directeur général, du secrétaire, du trésorier, des directeurs de service et de leurs adjoints, nous sommes d'avis que l'article 50 devrait être complété pour stipuler que le conseil ne peut déléguer au comité exécutif les responsabilités qui sont édictées aux articles 73 et suivants, responsabilités qui doivent demeurer sous la seule autorité du conseil.

ϣ. Rôle consultatif des Commissions

Alors que les articles 67 et suivants établissent clairement le rôle consultatif des commissions mises sur pied, nous croyons que l'article 70, à son deuxième alinéa, ne devrait pas accorder un pouvoir décisionnel à une commission, même s'il ne s'agit que de l'approbation d'un compte de dépenses. Une telle décision devrait revenir à une instance décisionnelle de la Communauté, soit du conseil ou, le cas échéant, du comité exécutif.

ε. Statut du secrétaire de la Communauté

Il est de principe reconnu qu'un procès-verbal d'une séance du conseil ou du comité exécutif est un "**acte du secrétaire**" de la Communauté, tout comme c'est le cas pour un procès-verbal d'une municipalité qui est un acte soit du greffier ou soit du secrétaire trésorier.

D'ailleurs, le Code civil du Québec donne un caractère authentique à cet acte d'un tel officier.

Conséquemment, nous croyons que l'article 96 du projet de loi numéro 134 devrait être modifié pour se lire comme suit:

"Les procès-verbaux approuvés des séances du conseil ou du comité exécutif, attestés par le président ou le vice-président de la Communauté et par le secrétaire sont officiels.

Toute copie d'un procès-verbal ou d'un autre document officiel est authentique lorsqu'elle est attestée par le secrétaire ou par le responsable de l'accès aux documents de la Communauté".

o. **Compagnie constituée en vertu de la partie 1A de la *Loi sur les compagnies*.**

Alors que la constitution d'une société d'économie mixte est régie par un certain nombre de règles (cf. *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*), l'article 100 du projet de loi permettrait à la Communauté de constituer une compagnie conformément à la Partie 1A de la *Loi sur les compagnies* et ce, sans aucune balise tenant compte du fait qu'il s'agit d'activités municipales qui impliquent certaines exigences de saine gestion des deniers publics et de transparence.

Bien qu'il s'agisse d'un pouvoir que l'on retrouve déjà, de façon exceptionnelle, dans certaines lois municipales, nous croyons que

le législateur devrait prévoir des règles et des modalités appropriées.

٦. **Acquisition de biens**

À l'article 105, il serait permis à la Communauté d'acquérir un immeuble par voie d'expropriation.

Il n'est prévu à nulle part dans le projet de loi les pouvoirs permettant à la Communauté d'acquérir des biens meubles ou immeubles soit de gré à gré ou autrement.

De même, nous notons que le projet de loi numéro 134 est silencieux quant aux pouvoirs généraux de la Communauté.

٧. **Assainissement des eaux usées**

Au second alinéa de l'article 128, il est prévu que la Communauté **"se prononce sur les projets municipaux d'équipements d'assainissement des eaux usées"**.

Est-ce que les mots **"se prononce"** signifient que la Communauté devra approuver au préalable ces projets? Si c'est le cas, nous croyons qu'il serait préférable de le préciser clairement.

8. **Dispositions pénales**

À l'article 206, il est prévu que la Communauté "**peut intenter une poursuite pénale pour la sanction d'une infraction à une disposition de la présente loi**".

Pour les règlements que la Communauté pourrait adopter, pourra-t-elle prévoir des dispositions pénales lui permettant d'intenter des poursuites pour la sanction d'une infraction?

Le projet de loi 134 nous apparaît silencieux sur le sujet.

9. **Communauté urbaine de Montréal et les municipalités régionales de comté**

À la lecture du projet de loi numéro 134 et plus particulièrement de l'article 249, il y a lieu de constater que la Communauté urbaine de Montréal est maintenue, tout comme les municipalités régionales de comté dont le territoire est compris dans celui de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Nous comprenons donc que la Communauté métropolitaine de Montréal est une instance qui sera placée au-dessus de la CUM et des MRC.

En ce qui a trait plus spécifiquement aux MRC, nous croyons qu'il est problématique de prévoir que le territoire d'une MRC ne sera qu'en partie dans celui de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Il s'agirait d'une situation très complexe en terme de gestion pour les MRC concernées, de sorte qu'il serait préférable d'éviter cette problématique, quitte à revoir les limites territoriales d'une MRC afin d'éviter que les municipalités faisant partie d'une MRC soient régies différemment quant aux instances sous lesquelles elles sont placées.
